DOCUMENT: 850-26/017

25th Annual Premiers' Conference
Charlottetown, Prince Edward Island
August 19 - 22, 1984

Perspectives on Institutions of Canadian Federalism

The Honourable
William G. Davis
Premier of Ontario

PERSPECTIVES ON THE INSTITUTIONS OF CANADIAN FEDERALISM

PROPOSAL TO THE 25TH ANNUAL

PREMIERS' CONFERENCE

Charlottetown, Prince Edward Island

August 20-21, 1984

BY

THE HONOURABLE WILLIAM G. DAVIS

PREMIER OF ONTARIO

PERSPECTIVES ON
THE INSTITUTIONS OF CANADIAN FEDERALISM

Introduction

When the operations of Canada's federal system and national Parliament are critically reviewed, institutional reforms such as a new Senate, proportional representation or a formalized First Ministers Conference are frequently the recommendations. The urgency of reform often is related to the general economic or political circumstances the nation is experiencing at that moment.

In recent years, reform of national institutions has gained prominence both because the constitutional review process touched on many fundamental aspects of our country and because federal policies and regional tensions brought about serious difficulties in federal-provincial and interprovincial relations. The recession, the increasing burden of the federal deficit upon cost-sharing with provinces and the federal assertion of national standards have continued to complicate existing relationships.

While reform of a national institution such as Parliament has been a common theme on the part of those striving for improved national policymaking, the role of intergovernmental institutions has received less attention.

There is no certainty that an examination of the means of achieving collective action among governments will be established without active promotion of that concept. There is a need to commit time and effort to building trust, goodwill and co-operation among governments.

To achieve this trust, it will be necessary to mutually recognize and respect the various views about the best means of governing Canada. For example, the federal government will be inclined to see Canada as a single national community comprised of individual citizens requiring universal, uniform and efficient services. Provinces, on the other hand, tend to see their own communities as basic points of reference and want national policy to respect and balance regional interests.

With the federal view, direct delivery of service can take precedence over intergovernmental negotiations and co-ordination with provincial policies and programs. With the provincial view, the formation of national policy may have to await intergovernmental bargaining even though delay and complexity may be the result.

A recognition of these differing perspectives emphasizes the need for institutions to reconcile them.

Appropriate Institutional Settings

Much of the federal government's recent preoccupation with reform has been to make Parliament more sensitive to regional concerns and responsible for all contemporary issues. This also has been a stated objective of the Joint Parliamentary Committee on Senate Reform and was implied in the preliminary report of the Macdonald Commission.

The proposals emanating from these sources are offered as a blanket solution to "the problems of federalism." As such the proposals fail to make a critical distinction between the objectives of increasing the regional sensitivity of Parliament and improving federal-provincial collaboration.

Improving the legitimacy of Parliament, while important in its own right, is no answer to the lack of intergovernmental machinery and the necessity of co-ordinating the efforts of both orders of government.

For example, the need to achieve economic recovery across Canada should draw governments together rather than set them apart. The focus of provincial proposals, therefore, should be upon means for reaching intergovernmental consensus and accommodation on current economic issues of critical importance to Canada. These include:

- sharing in and harmonizing our efforts as a country to bring about and sustain economic recovery;
- balancing the regional objectives of economic policy;
- achieving a fiscal policy which accommodates the requirements of each order of government;
- determining the appropriate federal and provincial roles in education, training and job creation;
- avoiding interprovincial competition for international trade.

A distinction can be drawn between those federal actions which indirectly affect the provinces and therefore should be the subject of consultation and those federal actions which would directly affect provincial responsibilities and should require intergovernmental consensus before any action is taken.

There are appropriate institutional settings for the different types of national issues. Undoubtedly, in some instances the national Parliament and Cabinet should act, whatever the outcome of consultation with provinces. In other cases where a matter is so central to the provinces and their historic role in Confederation, joint federal-provincial consensus should be a requirement before action.

This already has been recognized, for example, in section 38(2) of our new constitution. This section provides that where a constitutional amendment derogates from the legislative or proprietary rights of a province, approval is required from at least seven provinces representing 50 percent of the national population. Moreover, it also permits the remaining provinces to be exempt from the constitutional change.

We might wish to consider whether this principle could help us define where consensus or consultation should occur. Another starting point could be to review the interprovincial "best efforts" draft of September 1980 which set out a number of areas where provincial agreement must precede federal policy.

Provincial governments can and should take the initiative in proposing the form and scope of intergovernmental institutions to achieve the desired partnership in governing the Canadian federation. To leave the debate to the federal government and federally-appointed studies is to leave the field to an Ottawa perspective, to see the reforms focus on Parliamentary change and to leave virtually unargued the concept of joint and co-ordinated policymaking.

This paper suggests that the establishment of orderly mechanisms and procedures to deal with federal-provincial relations is more important to the overall good government of Canada than changes to Parliament and its agencies, important as those changes may be to improve the functioning of the federal government.

The Premium on Governing Canada as a Partnership

Canada has had little consistent experience of intergovernmental harmony for several reasons:

- there is no formal structure for intergovernmental meetings or negotiations;
- there is no defined area where intergovernmental consensus is required;
- the burden of the current federal deficit has fallen most heavily on cost sharing;
- intergovernmental consultations in many recent instances have been replaced by unilateral federal actions which are often based on visibility, greater expenditure control, or a desire for national standards.

This has not always been the case. The post-war experience demonstrated that the federal and provincial governments could work together productively. During the period of "Co-operative federalism" during the 1960's, there was a positive attitude between the two

orders of government. With a new government being elected in Ottawa, there is an opportunity for a new approach to intergovernmental co-operation.

The Proposal for Intergovernmental Institutions

Provinces will have to make the case to Ottawa that respect for regions is neither sterile nor illegitimate, that provinces are not merely an administrative arm of the federal government and that co-ordination is necessary if the people of Canada are to be fully served by their governments.

This paper proposes that the provinces collectively enter the debate about the reform of national institutions, and thus attempt to redirect the current piecemeal and centralizing focus of recent studies and reports. In doing so, provinces should emphasize the following fundamental points:

- a recognition that any reform of national institutions must include both institutions of the federal Parliament and institutions of federalism to set and execute national policies;

- there currently are no formal or regular intergovernmental mechanisms to address national issues or policies;

- reforms to Parliament will not substitute for the need for formal intergovernmental machinery;

- the appropriateness of new federal-provincial institutions or parliamentary reform depends on the role that Parliament or intergovernmental negotiations will play in making national policies;

- intergovernmental consultations should be a feature of all areas where the actions of one government will have consequences for the responsibilities of others;

- intergovernmental consensus could be required in areas where the prime responsibilities of provinces will be directly affected, perhaps using the approach already established in the Constitution for the amending procedure.

A Provincial Review

As the first step, the Ministers responsible for intergovernmental affairs should undertake an interprovincial study to determine areas where federal-provincial negotiations and consensus must be achieved on national issues. The result would be used by Premiers in consultation with the new Prime Minister and in any First Ministers' Conference on national priorities.

To implement these proposals, it is recommended that the Premiers strongly advocate the consideration of intergovernmental institutions as a major conclusion of the 1984 Premiers' Conference. This would be done by:

- a statement that Canada faces issues requiring a regular, productive and co-operative federal-provincial partnership to manage national policy;

- a statement that Canada requires a set of formal arrangements to make this partnership function in an efficient and sensitive manner;

- a study launched immediately by the provinces to establish potential forms of joint partnership and the scope of these actions;

- a proposal that First Ministers meet at an early date to agree on priorities for intergovernmental institutions; and

- urge the appointment of a federal minister for intergovernmental relations as an early indication of federal interest in rebuilding a co-ordinated and co-operative approach with the provinces as an essential element in the relationships between the federal and provincial governments.

- o 0 o -

DOCUMENT : 850-26/017

25e conférence annuelle
des premiers ministres
Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
19-22 août 1984

Perspectives sur les institutions du fédéralisme canadien

L'honorable
William G. Davis
Premier ministre
de l'Ontario

PERSPECTIVES SUR LES INSTITUTIONS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

PROPOSITIONS FAITES LORS DE LA

25e CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

du 20 au 23 août 1984

PAR

L'HONORABLE WILLIAM G. DAVIS

PREMIER MINISTRE DE L'ONTARIO

PERSPECTIVES SUR LES INSTITUTIONS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

Introduction

Quand on considère d'un oeil critique le fonctionnement du système fédéral canadien et du Parlement national, on recommande souvent des réformes des institutions, comme la création d'un nouveau Sénat, la représentation proportionnelle, l'institutionnalisation de la Conférence des Premiers Ministres. Le caractère pressant de la réforme est souvent fonction de la situation politique ou économique générale dans laquelle se trouve le pays à un moment donné.

Ces dernières années, on a pensé davantage à la réforme des institutions nationales parce que le processus de révision de la Constitution a touché à de nombreux aspects fondamentaux de notre pays et parce que les politiques fédérales et les tensions régionales ont résulté en de sérieuses difficultés dans les relations fédérales-provinciales et interprovinciales. La récession, l'accroissement du fardeau du déficit fédéral sur les relations fiscales avec les provinces et la formulation de normes nationales par le gouvernement fédéral ont compliqué davantage les rapports existants.

Alors que la réforme d'institutions nationales telles que le Parlement a été un thème commun à ceux qui s'efforcent d'améliorer le processus de décision à l'échelle nationale, on a accordé beaucoup moins d'importance au rôle des institutions intergouvernementales.

Rien ne permet de penser que nous pourrons étudier les moyens de parvenir à une action collective de la part des gouvernements sans promouvoir énergiquement ce concept. Il nous faudra consacrer du temps et des efforts à la création d'un climat de confiance, de bonne volonté et de coopération entre gouvernements.

Pour parvenir à ce climat de confiance, il nous faudra admettre et respecter mutuellement les divers points de vue sur la meilleure façon de gouverner le Canada. Par exemple, le gouvernement fédéral aura tendance à considérer le Canada comme une seule communauté nationale composée de citoyens demandant des services universels, uniformes et efficaces. Les provinces, par contre, ont tendance à prendre leurs propres communautés comme point de référence et veulent que les politiques nationales respectent et équilibrent les intérêts régionaux.

Du point de vue fédéral, la prestation directe des services peut passer avant les négociations intergouvernementales et la coordination avec les

programmes et les politiques provinciales. Du point de vue des provinces, l'élaboration des politiques nationales peut devoir passer par les négociations intergouvernementales, même si délais et complexité peuvent en résulter.

Le fait de reconnaître ces différents points de vue souligne la nécessité de mettre en place des institutions qui les réconcilient.

Cadres institutionnels appropriés

Récemment, le gouvernement fédéral s'est beaucoup préoccupé d'une réforme destinée à rendre le Parlement plus sensible aux intérêts régionaux et mieux capable de répondre à toutes les questions actuelles. C'est également un des objectifs déclarés du Comité mixte parlementaire sur la réforme du Sénat, et le rapport préliminaire de la Commission Macdonald le sous-entend.

Les différentes suggestions émanant de ces sources sont offertes comme solution passe-partout aux "difficultés du fédéralisme". À ce titre, les propositions ne font pas la différence, qui est cruciale, entre l'objectif qui consiste à rendre le Parlement plus sensible aux besoins des régions, et celui qui vise à améliorer la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Mais bien qu'il importe en soi de rendre le Parlement plus légitime, cela ne saurait pallier à l'absence de mécanismes intergouvernementaux ni répondre à la nécessité de coordonner les efforts des deux échelons de gouvernement.

Par exemple, la nécessité de relancer l'économie dans tout le Canada devrait rapprocher les gouvernements au lieu de les diviser. Les propositions provinciales devraient donc surtout viser aux moyens de parvenir à un consensus et à un compromis entre les gouvernements sur les questions économiques actuelles d'une importance vitale pour le Canada. Ces questions sont :

- partager et harmoniser nos efforts à l'échelle nationale pour relancer et soutenir le redressement économique;
- équilibrer les objectifs régionaux des politiques économiques;
- élaborer une politique fiscale répondant aux besoins de chaque échelon de gouvernement;
- déterminer la participation fédérale appropriée et le rôle des provinces dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de la création d'emplois;
- éviter la concurrence entre les provinces sur les marchés internationaux.

Il faut faire une distinction entre les mesures fédérales qui touchent indirectement les provinces, et qui devraient donc faire l'objet de consultations, et les mesures fédérales qui touchent directement aux attributions provinciales et qui exigent un consensus interqouvernemental préalable.

Différents types de questions nationales demandent des cadres institutionnels appropriés. Sans aucun doute, il y a certains cas où le Parlement national et le cabinet doivent agir, quel que soit le résultat des consultations avec les provinces. Dans d'autres cas, lorsqu'une question est de la plus haute importance pour les provinces et pour leur rôle historique dans la Confédération, il s'impose de parvenir à un consensus fédéral-provincial avant d'agir.

Ceci est déjà admis, par exemple, par l'article 38 (2) de notre nouvelle Constitution. Cet article prévoit que lorsqu'un amendement constitutionnel est déroqatoire à la compétence législative ou aux droits de propriété des provinces, l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 % de la population du pays est nécessaire. De plus, cet article permet aussi aux autres provinces d'être exemptées de cet amendement.

Il serait souhaitable de vérifier si ce principe pourrait nous aider à définir les cas où le consensus ou les consultations s'imposent. Un autre point de départ pourrait être le réexamen du "meilleur" avant-projet interprovincial de septembre 1980 qui énumérait un certain nombre de domaines dans lesquels l'accord des provinces est nécessaire avant que le gouvernement fédéral puisse agir.

Les gouvernements provinciaux peuvent et doivent prendre l'initiative de proposer la forme et la portée des institutions intergouvernementales nécessaires pour parvenir à réaliser le partenariat souhaitable pour gouverner la fédération canadienne. Abandonner le débat au gouvernement fédéral et à des comités d'étude nommés par lui revient à laisser le champ libre au point de vue d'Ottawa qui consiste à insister surtout sur une réforme du Parlement, et à virtuellement ignorer le concept d'élaboration conjointe et coordonnée des politiques.

Ce mémoire avance que la création de mécanismes et de procédures organisés pour traiter des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces importe davantage au bon gouvernement de l'ensemble du Canada que la réforme du Parlement et de ses organismes, aussi importants que soient les changements envisagés pour améliorer le fonctionnement du gouvernement fédéral.

L'avantage de gouverner de Canada en partenariat

Le Canada n'a connu que rarement l'harmonie entre gouvernements pour plusieurs raisons :

- il n'existe aucune structure institutionnalisée pour les rencontres et les négociations intergouvernementales;

- il n'existe aucun domaine défini dans lequel le consensus intergouvernemental soit obligatoire;

- le fardeau du déficit fédéral actuel a surtout affecté le partage des coûts;

- les consultations intergouvernementales ont été, dans la plupart des cas récents, remplacées par des mesures fédérales unilatérales qui sont souvent fondées sur la recherche de visibilité, un contrôle plus serré des dépenses ou un désir d'instaurer des normes nationales.

Ceci n'a pas toujours été le cas. L'expérience de l'après-guerre a montré que le gouvernement fédéral et les provinces pouvaient coopérer fructueusement. Pendant la période du "fédéralisme coopératif" des années 1960, il régnait une attitude positive entre les deux échelons de

gouvernement. L'arrivée d'un nouveau gouvernement à Ottawa pourrait être l'occasion d'adopter une nouvelle approche de la coopération intergouvernementale.

Proposition d'institutions intergouvernementales

Les provinces devront convaincre Ottawa que le respect des régions n'est ni stérile ni illégitime, que les provinces ne sont pas simplement une branche administrative du gouvernement fédéral et que la coordination est nécessaire pour que les citoyens soient bien servis par leurs gouvernements.

Le but de ce mémoire est de proposer que les provinces prennent collectivement part au débat sur la réforme des institutions nationales et ainsi tentent de changer l'orientation des récents rapports et études qui traitent des problèmes sans vue d'ensemble et de manière centralisatrice. Ce faisant, les provinces doivent insister sur les points fondamentaux suivants :

- admettre que toute réforme des institutions nationales doit porter à la fois sur les institutions du Parlement fédéral et sur les institutions du fédéralisme qui sont nécessaires pour la décision et la mise en oeuvre des politiques nationales;

- il n'existe actuellement aucune structure intergouvernementale, institutionnalisée ou qui fonctionne de façon régulière, pour régler les questions ou politiques d'intérêt national;

- les réformes du Parlement ne peuvent se substituer à la nécessité de mécanismes intergouvernementaux institutionnalisés;

- l'opportunité de nouvelles institutions fédérales-provinciales ou de la réforme parlementaire dépend du rôle que le Parlement ou les négociations intergouvernementales joueront dans l'élaboration des politiques nationales;

- les consultations intergouvernementales sont nécessaires dans tous les domaines où l'action d'un gouvernement a des répercussions sur les attributions des autres;

- le consensus intergouvernemental peut être obligatoire dans les domaines où les attributions des provinces sont directement touchées, peut-être en adoptant l'approche prévue par la Constitution pour la procédure d'amendement.

Étude provinciale

En premier lieu, les ministres des Affaires intergouvernementales pourraient entreprendre une étude interprovinciale pour définir les domaines dans lesquels les négociations et le consensus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'imposent lorsqu'il s'agit de questions d'intérêt national. Les premiers ministres provinciaux s'appuieraient sur les résultats de cette étude dans leurs consultations avec le nouveau premier ministre du Canada et lors d'une éventuelle conférence des premiers ministres sur les priorités nationales.

Afin de mettre ces propositions à exécution, il est recommandé que les premiers ministres provinciaux préconisent énergiquement l'étude des institutions intergouvernementales comme l'une des conclusions principales de la Conférence des premiers ministres de 1984. Ceci pourrait se faire :

- en publiant une déclaration selon laquelle les questions qui confrontent le Canada exigent un partenariat fédéral-provincial régulier, productif et coopératif pour la gérance des politiques nationales;

- en publiant une déclaration selon laquelle le Canada doit mettre sur pied un ensemble de dispositions institutionalisées afin d'assurer que ce partenariat fonctionne de façon efficace et raisonnable;

- en annonçant que les provinces vont immédiatement effectuer une étude pour établir la forme possible que prendrait le partenariat et la portée de ces actions;

- en proposant que les premiers ministres se rencontrent dans un proche avenir pour convenir des priorités à donner aux institutions intergouvernementales; et

- en préconisant la nomination d'un ministre fédéral des Affaires intergouvernementales, ce qui permettrait au gouvernement fédéral d'indiquer son désir de reprendre au plus tôt la coopération et la coordonnation avec les provinces, et serait un élément essentiel dans ses rapports avec les gouvernements provinciaux.

- oOo -